FRC. 18668.
Case
FRC
20424

RAPPORT

DE

M. LE COMTE DE LALLY-TOLENDAL.

MESSIEURS,

Le Corps législatif doit-il être composé d'un seul Pouvoir ?

L'ASSEMBLÉE NATIONALE doit-elle être formée d'une ou deux Chambres ?

Quels seraient l'espèce d'action & le divers degré d'influence des différentes portions du Corps législatif, s'il était divisé ?

Ces trois questions sont peut-être les plus intéressantes que vous puissiez agiter. C'est d'elles que vont dépendre la stabilité de vos opérations, la force & la durée de votre Constitution, le maintien de cette liberté que vous avez déjà fait triompher, & le salut de cet Empire que vous êtes appelés à régénérer.

THE NEWBERRY
LIBRARY

Première Question. *Le Corps législatif doit-il être composé d'un seul Pouvoir?*

La première de ces questions semble être résolue d'avance. La division du pouvoir législatif, la réunion du Pouvoir exécutif sont deux axiômes politiques, que la raison & l'expérience ont placés hors de toute atteinte. Par-tout où le Pouvoir législatif est dans une seule main, par-tout où le Pouvoir exécutif est partagé entre plusieurs, la liberté ne peut exister.

Il n'est pas besoin de prouver que les Représentans de la Nation doivent être la première portion du Corps législatif. Le tout appartient originairement à cette Nation. Il n'est aucune Puissance, il n'est aucune fonction publique qui n'émane d'elle : elle a pu & dû faire un partage; mais elle n'a pu ni dû se dépouiller entièrement; elle s'est donné son Chef, comme elle se nomme ses Représentans, & ses droits sont aussi sacrés pour celui qu'elle a admis à les partager, que pour ceux qu'elle a chargés de les faire valoir.

Il serait également superflu de chercher à établir que le Roi doit être une portion intégrante du Pouvoir législatif; nous avons peine à croire qu'un seul doute puisse s'élever à cet égard; & s'il s'en formait un, nous le repousserions par le raisonnement & par les faits.

Quant au raisonnement, nous dirions d'abord

avec les plus habiles Publiciſtes (1) que pour maintenir la balance de la Conſtitution, il eſt néceſſaire que la puiſſance exécutrice ſoit une branche, ſans être la totalité de la puiſſance légiſlative; que, comme l'union entière de ces deux puiſſances produirait la tyrannie, leur déſunion abſolue la produirait également; que la légiſlation, ſi elle était totalement ſéparée du Pouvoir exécutif, entreprendrait ſur les droits de ce dernier, & ſe les arrogerait inſenſiblement; qu'ainſi, ſous Charles Ier., le long Parlement, tant qu'il continua d'obſerver la Conſtitution & d'agir de concert avec le Roi, redreſſa pluſieurs griefs, & porta pluſieurs Loix ſalutaires; mais que, quand il ſe fut arrogé à lui ſeul le Pouvoir légiſlatif, en excluant l'autorité royale, il ne tarda pas à s'emparer de l'Adminiſtration, & que la conſéquence de cette invaſion & de cette réunion de Pouvoirs fut le renverſement de l'Egliſe & de l'Etat, & une oppreſſion du Peuple, pire que celle dont on avait prétendu le délivrer.

Nous dirions que la néceſſité d'établir un point d'union entre le Pouvoir légiſlatif & le Pouvoir exécutif, étant une fois reconnue, le Pou-

(1) Voyez Blackstone, Liv. 1, Chap. 2.

voir législatif étant divisible par sa nature, & le Pouvoir exécutif étant indivisible par la sienne, c'est par conséquent à la totalité de ce dernier, que doit être attachée une portion du premier ; & nous ajouterions que cette portion étant restreinte au droit d'approuver ou de rejeter, & l'initiative, c'est-à-dire, la proposition, la discussion, la rédaction des Loix appartenant exclusivement à l'Assemblée Nationale, l'autorité royale n'acquiert par-là que le moyen d'empêcher le mal & non celui de le faire.

Nous dirions, enfin, que celui qui est chargé de faire exécuter la Loi, devant être le premier à s'y soumettre, nous aurons un garant de plus de cette soumission, lorsqu'il aura concouru lui-même à faire cette Loi.

Passant ensuite des raisonnemens aux faits, nous dirions, avec courage, que nous n'avons pas même le droit de mettre en question le concours du Roi dans la législation ; que ce seroit une grande erreur d'agir comme si rien, dans la Monarchie, n'était préexistant à l'époque où nous sommes ; que sous Charlemagne & ses Successeurs, le concours dans la législation appartenait constamment au Roi, & qu'il l'exerçait au milieu des Assemblées Nationales ; que dans les Assemblées postérieures, les Représentans de la Nation, délivrés par leurs Rois de la tyran-

nie féodale, se laissèrent même entraîner jusqu'à leur abandonner la législation entière; que c'étoit sans doute un excès condamnable, & que la reconnaissance ne justifie pas la servitude, mais qu'enfin les Etats-Généraux de 1355 mirent en principe que *le Roi seul pouvait faire des Loix*; que ceux de 1576, en revendiquant le droit imprescriptible de la Nation, en réclamant *le Pouvoir de refuser les Edits du Roi*, reconnurent & confirmèrent au Roi le pouvoir de faire ces Edits, & rétablirent, par-là, le concours de la Nation & du Monarque pour la formation des Loix; que, jusqu'à ce jour, cette doctrine a fait partie du Droit public de France. Nous n'examinerions pas jusqu'à quel point un contrat, qui a été sacré pour tant de générations, peut lier la génération présente. Nous n'observerions point, avec Blackstone, que l'idée qui soumet indistinctement au jugement de la Postérité, toutes les institutions des races précédentes, a causé plus d'une hérésie funeste en politique. Nous ne dirions point avec lui (1): *Nos ancêtres étaient autorisés à résoudre cette importante question; ils l'ont fait; & dans l'éloignement où nous nous trouvons d'eux, notre devoir est de nous soumettre à*

(1) Liv. 1, Chap. 3.

leur déciſion. Mais, en partant du principe que la Nation ne peut aliéner ſa volonté, & qu'elle peut reprendre dans un temps ce qu'elle a donné dans un autre, nous dirions qu'au moins faut-il qu'elle ait manifeſté une volonté bien préciſe, pour que ſes Repréſentans dépouillent la prérogative Royale de ce qui lui appartient depuis tant de ſiècles; & qu'ici, non-ſeulement la Nation n'a pas manifeſté cette volonté préciſe, mais qu'elle a même manifeſté une volonté contraire; que l'infiniment plus grande partie de nos Mandats preſcrit impérativement le *concours*, le *concert* des Etats & du Roi, pour la formation des Loix, & le preſcrit comme une des baſes de la Conſtitution; que nous devons donc établir ce concours, ſous peine de déſobéir à la Nation, d'être déſavoués par elle, & de vicier l'Acte entier de Conſtitution que nous allons dreſſer, en y inſérant une clauſe qui ſerait une infraction formelle de la volonté Nationale.

Deuxième Queſtion. *L'Aſſemblée Nationale doit elle être formée d'une ou deux Chambres?*

MAIS tous ces points une fois convenus, ſuffit-il que la Légiſlation ſoit diviſée entre les Repréſentans de la Nation & le Roi? Faut-il ou ne faut-il pas un troiſième pouvoir entre ces deux? l'Aſſemblée Nationale doit-elle être formée de deux Chambres ou d'une ſeule? Seconde queſtion, qui paraît ſuſceptible de plus de dif-

ficultés que la première, & qui demande à être examinée avec plus de détails.

Il n'eſt pas douteux que pour aujourd'hui, que pour cette première tenue, une Chambre unique n'ait été préférable, & peut-être néceſſaire. Il y avoit tant de difficultés à ſurmonter, tant de préjugés à vaincre, tant de ſacrifices à faire, de ſi vieilles habitudes à déraciner, une puiſſance ſi forte à contenir, en un mot, tant à détruire, & preſque tout à créer! Cet inſtant, Meſſieurs, qu'on eſt ſi heureux d'avoir vu, (car il eſt impoſſible de le peindre) où les Particuliers, les Ordres, les Provinces ſe ſont diſputé à qui feroit le plus de ſacrifices au bien public; lorſque vous vous preſſiez tous en foule auprès de ce Bureau, pour dépoſer à l'envi non-ſeulement des priviléges odieux, mais même des droits juſtes qui vous paraiſſaient un obſtacle à la fraternité, à l'égalité de tous les Citoyens; cet inſtant, Meſſieurs, ce noble & fécond enthouſiaſme qui vous a entraînés, ce nouvel ordre de choſes que vous avez fait éclore, tout cela, vous en êtes bien sûrs, n'a jamais pu naître que de la réunion de toutes les perſonnes, de tous les ſentimens & de tous les cœurs.

Mais la manière d'établir eſt-elle auſſi la manière de conſerver? Le procédé qui perfectionne

n'eſt-il pas différent de celui qui crée ? Ce qui eſt néceſſaire pour une circonſtance extraordinaire, pour une criſe unique dans la durée d'un Empire, ne peut-il pas être dangereux, appliqué à tous les temps & à l'état habituel de ſon Gouvernement ?

En formant la Conſtitution d'un Etat quelconque, il ne ſuffit pas d'enviſager les hommes numériquement, & ſous le rapport de leurs facultés & de leurs droits naturels ; il faut encore les enviſager moralement, ſous le rapport de leurs affections & de leurs paſſions, & ſur-tout interroger l'expérience, & ſe méfier de la théorie, ſi trompeuſe en matière de Gouvernement & d'Adminiſtration.

C'eſt une vérité générale & inconteſtable, qu'il eſt dans le cœur de tous les hommes un penchant invincible vers la domination ; que tout pouvoir, eſt voiſin de l'abus du pouvoir & qu'il faut le borner pour l'empêcher de nuire.

Mais il ne s'agit pas ici de bornes immobiles, de bornes paſſives, s'il eſt permis de le dire ; on les renverſeroit : des Loix portées dans un temps, oubliées dans un autre, ne ſuffiraient point ; il faut à une force active oppoſer une force active.

D'un autre côté il ne faut pas laiſſer ces deux

forces exposées à être perpétuellement aux prises l'une avec l'autre. Le malheur de la Société entière serait le triste résultat de ces guerres continuelles.

De-là suit la nécessité de balancer les pouvoirs, la nécessité de diviser la puissance législative, & la nécessité de la diviser, non pas en deux, mais en trois portions.

Un pouvoir unique finira nécessairement par tout dévorer.

Deux se combattront jusqu'à ce que l'un ait écrasé l'autre.

Mais trois se maintiendront dans un parfait équilibre, s'ils sont combinés de telle manière que, quand deux lutteront ensemble, le troisième, également intéressé au maintien de l'un & de l'autre, se joigne à celui qui est opprimé contre celui qui opprime, & ramène la paix entre tous.

Ainsi en Angleterre, pendant l'absence des Parlemens, le pouvoir unique du Monarque fut presque toujours celui d'un despote.

L'époque sanglante qui vit détruire la Chambre des Pairs, vit les les démagogues renverser la Monarchie.

Mais depuis le rétablissement du Trône & des deux Chambres du Parlement, sur-tout depuis le Pacte National qui a défini leurs pou-

voirs & leurs droits reſpectifs, après la révolution de 1688, aucun Pays n'a joui, dans ſon intérieur, d'une tranquillité plus complette que celle dont a joui l'Angleterre. Nulle part la propriété n'a été plus ſacrée ; nulle part la liberté individuelle n'a été plus intacte ; nulle part les droits de l'humanité & l'égalité politique n'ont été plus reſpectés.

Il réſulte encore de ces principes & de ces exemples, que les deux Chambres qui doivent former, avec le Roi, le triple Pouvoir, doivent avoir chacune un intérêt particulier indépendamment de l'intérêt général qui leur eſt commun, & une compoſition différente, en même temps qu'elles ſont partie d'un même tout.

Si toutes deux étoient formées de même, ſi elles n'avaient pas un ſeul objet d'intérêt diſtinct, ce ne ſeroit qu'un ſeul corps, qu'un ſeul eſprit, qu'un ſeul pouvoir.

Il ſeroit donc à deſirer que le Corps légiſlatif fût compoſé de trois parties intégrantes ;

1°. Des Repréſentans de la Nation.

3°. D'un Sénat.

3°. Du Roi.

Les Repréſentans, indépendamment de leurs propres forces, trouveraient un appui de plus dans la réſiſtance du Sénat contre les abus de

la Royauté, comme ils en trouveraient un dans le Pouvoir du Roi contre les prétentions du Sénat.

Le Sénat, qui n'aurait point de Priviléges utiles, point d'exemptions injuſtes, mais des prérogatives honorifiques, tiendroit à la Chambre des Repréſentans par les droits de propriété, de liberté, en un mot, par l'exercice de tous les droits nationaux qu'il partagerait avec elle, comme par les liens de conſanguinité qui uniraient les Membres reſpectifs des deux Chambres : il tiendrait à la prérogative du trône par l'éclat que la ſienne en recevrait.

Enfin le Roi, qui aurait auſſi ſa prérogative à maintenir, tour-à-tour contiendrait le Sénat par les Repréſentans, & tempérerait les Repréſentans par le Sénat.

Ainſi les trois formes de Gouvernement, ſe trouvant mêlées & confondues, en produiroient une qui préſenterait les avantages de toutes, ſans avoir les inconvéniens d'aucune; & la Nation, ayant délégué ſes Pouvoirs dans l'impoſſibilité de les exercer elle-même, n'ayant rien à craindre d'aucun de ſes mandataires, défendue par ſes Repréſentans contre l'ambition de ſes Rois, défendue par la prérogative Royale contre l'ambition de ſes Repréſentans, défendue contre

la jalouſie des uns & des autres par une Magiſtrature choiſie, ne payant d'impôts que ceux qu'elle aurait donné pouvoir de conſentir, ne connoiſſant de Lois que celles qu'elle aurait donné pouvoir de faire, jouiſſant paiſiblement de ſa liberté, de ſa propriété, de ſon induſtrie, ſerait la Nation la plus heureuſe de l'Univers.

Si du principe général de la balance des Pouvoirs, on deſcend enſuite à l'examen de toutes les combinaiſons qui peuvent réſulter des ſyſtêmes d'une ou de deux chambres, combien de raiſons ſe préſentent à l'appui du dernier !

Nous l'avons dit en commençant, & c'eſt ici le lieu de le répéter avec quelque développement : autant il eſt néceſſaire pour la tranquillité, pour la liberté publique, que le Pouvoir exécutif, une fois réduit à ſa juſte meſure, ſoit concentré dans une ſeule main, autant il eſt néceſſaire que le Pouvoir légiſlatif ſoit diviſé.

L'unité, la célérité, le mouvement ſont de l'eſſence du Pouvoir exécutif.

La délibération, la lenteur, la ſtabilité doivent caractériſer le Pouvoir légiſlatif.

Une Aſſemblée unique court perpétuellement le danger d'être entraînée par l'éloquence, ſéduite par des ſophiſmes, égarée par des intri-

gues, enflammée par des passions qu'on lui fait partager, emportée par des mouvemens soudains qu'on lui communique, arrêtée par des terreurs qu'on lui inspire, par une espèce de cri public même dont on l'investit, & contre lequel elle n'ose pas seule résister.

Plus l'Assemblée est nombreuse, plus ces dangers augmentent.

Plus son Pouvoir est étendu, moins sa prudence est avertie. Elle se porte avec une sécurité entière à une décision dont elle est sûre que personne n'appellera.

Mais qu'il existe deux Chambres au-lieu d'une; la première portera plus d'attention à ses décisions, par cela seul qu'elles doivent subir une révision dans la seconde. La seconde, avertie des erreurs de la première, & des causes qui les auront produites, se prémunira d'avance contre un jugement erroné dont elle connaîtra le principe. Elle n'osera pas rejeter une décision qui lui présentera le sceau de la justice & de l'approbation publique; elle n'osera pas en adopter une contre laquelle s'éleveront cette même justice & cette même opinion publique. Si la question est douteuse, de l'acceptation d'une Chambre & du refus de l'autre naîtra un nouvel examen, une nouvelle discussion; &, dût-

on perſiſter quelquefois dans un refus mal fondé; comme, la Conſtitution une fois établie, il n'y a pas la moindre comparaiſon entre le danger d'avoir une bonne Loi de moins, & celui d'avoir une mauvaiſe Loi de plus, nous aurons encore atteint, à cet égard, le degré de perfection dont les inſtitutions humaines ſont ſuſceptibles.

Une Chambre unique ne ſera jamais liée par ſes Délibérations: elle aura beau prétendre s'enchaîner; comme elle ſeule aura forgé ſa chaîne, comme elle ſeule la tiendra dans ſes mains, elle la rompra toutes les fois qu'elle le voudra. Un inſtant d'exaltation va lui faire annuller bruſquement ce qu'elle aura mûri le plus lentement, ce qu'elle aura le plus ſagement décrété. Du jour au lendemain elle révoquera la déciſion la plus ſolemnelle; elle étendra l'une, elle reſtreindra l'autre. Il ſuffira que quelques Membres, contrariés dans leurs vues, ſupportent impatiemment le joug auquel l'Aſſemblée ſe ſera ſoumiſe; elle ſe trouvera tout à coup agitée ſans ſavoir pourquoi, & ſera conduite involontairement à ſecouer ce joug, le plus ſalutaire peut-être qu'elle aura pu s'impoſer. Les maux qu'une telle organiſation peut entraîner ſont incalculables. La Conſtitution elle-même ſera dans un danger perpétuel, livrée à l'inconſtance, au caprice, à

toutes les passions humaines. Comme il n'y aura point de Loix fixes, il n'y aura point d'habitudes politiques; comme il n'y aura point d'habitudes politiques, il n'y aura point de caractère national; comme il n'y aura point de caractère national, il n'y aura point de liberté: le Peuple retombera dans la servitude, dans la plus honteuse de toutes les servitudes, celle qui dévoue la multitude aux passions mobiles d'un petit nombre d'hommes.

En vain, pour prévenir ce danger, propose-t-on d'établir que les Assemblées Nationales ordinaires ne pourront toucher à la Constitution, & qu'à un période déterminé, tous les vingt-cinq ou tous les cinquante ans, une Assemblée extraordinaire se tiendra pour revoir cette Constitution, réparer les brêches qui auraient pu lui être faites, & y apporter les changemens que l'expérience aurait démontrés nécessaires.

Ce système peut satisfaire dans le premier instant. Cette prétendue immobilité de la Constitution, cette impuissance apparente dans laquelle serait le Corps législatif lui-même d'y porter aucune atteinte; cette espèce de Jubilé National dans lequel la législation serait purifiée, à des époques fixes, de toutes les souillures qu'elle aurait contractées pendant un certain nombre d'années;

toutes ces idées peuvent préſenter d'abord un enſemble ſéduiſant; mais, quand on les approfondit, on s'apperçoit qu'elles ne ſauvent d'aucun des dangers prévus, & qu'elles en font naître de nouveaux.

1°. En ſuppoſant qu'un tel ordre de choſes pût s'établir, ne ſerait-ce pas anéantir, en quelque ſorte, le Pouvoir des Aſſemblées ordinaires? ne ſerait-ce pas du moins entraver la plupart de leurs opérations? Il eſt bien peu d'objets, il eſt bien peu de Loix qui, par un point ou par un autre, réellement ou ſpécieuſement, ne puiſſent ſe rattacher à la Conſtitution. Chaque fois qu'une Loi ſera propoſée, l'homme injuſte qui la redoutera, l'homme prévenu qui ne l'apprécierà pas, l'homme corrompu qui aura promis de la faire échouer, ſe réuniront pour dire que cette Loi tient à la Conſtitution, que l'Aſſemblée ordinaire ne peut s'en occuper ſans excéder ſon Pouvoir. On diſputera éternellement; chaque queſtion ſe trouvera doublée, parce qu'il faudra d'abord décider ſi l'on peut s'en occuper; & la contradiction enflammant les eſprits, on finira par ne rien vouloir, ou par tout oſer.

2°. Croit-on qu'un tel ordre de choſes puiſſe s'établir? que les Aſſemblées ordinaires puiſſent être ainſi reſtreintes? La règle que ferait à cet

égard

égard l'Assemblée Nationale aujourd'hui existante, qui empêcherait l'Assemblée Nationale future de l'enfreindre? Qui l'en empêcherait dans le droit, quand elle aurait le même titre? qui l'en empêcherait dans le fait, quand elle serait Assemblée unique, & par conséquent puissance illimitée?

3°. Quel danger que celui d'exposer l'Etat, d'une part à une dégradation habituelle, & de l'autre, à des secousses périodiques qui, chaque fois, pourraient briser l'action du pouvoir exécutif, rompre tous les liens du Gouvernement, & entraîner après elles tous les maux de l'anarchie! N'est il pas plus simple qu'un Corps législatif, *permanent*, organisé de manière à pouvoir conserver, à pouvoir perfectionner, & non à pouvoir détruire, veille incessamment sur la Constitution? Et vaut-il mieux laisser tomber un édifice en ruine, pour le relever à des époques fixes, que de l'entretenir continuellement, en y faisant les réparations à mesure qu'elles deviennent nécessaires?

Ce n'est pas que nous ne sentions la nécessité d'apporter de grandes entraves à toute modification des Loix constitutionnelles; mais, dans l'espace de temps donné, on peut ruiner la Constitution faute d'un changement, comme

on peut la ruiner par trop de changemens. Il faut qu'il ne ſoit ni facile ni impoſſible d'y toucher, en quelque temps que ce ſoit. La plus forte de toutes les entraves eſt la compoſition d'un Corps légiſlatif, où la réunion de trois parties ſera néceſſaire pour modifier ou pour porter une Loi conſtitutionnelle; & telle eſt la différence d'une ou de deux Chambres, que, même avec des précautions, l'on ne pourra ſauver la Conſtitution des entrepriſes d'une Chambre, & que, même ſans précautions, elle n'aurait rien à craindre des entrepriſes de deux Chambres & de trois Pouvoirs.

L'Aſſemblée Nationale, dit-on encore, même formée en une ſeule Chambre, ne ſera ni puiſſance unique, ni puiſſance illimitée; elle ne pourra ſe paſſer du concours de la puiſſance royale, & elle y trouvera des bornes.

Cette objection contre le ſyſtême des deux Chambres, ſe change encore en argument pour lui; & c'eſt ici préciſément un des plus grands dangers de la Chambre unique.

On demande ſi le Roi, en tant que portion du Corps légiſlatif, ne ſera pas expoſé ſans ceſſe à voir toute ſon influence briſée par la réunion de toutes les volontés dans une ſeule Chambre Nationale?

Cédera-t-il? alors, où ſeront les bornes du pouvoir de la Chambre? Il faut mettre le Peuple à l'abri de toutes les eſpèces de tyrannies; & l'Angleterre a autant ſouffert de ſon long Parlement que d'aucun de ſes Rois deſpotes.

Réſiſtera-t-il? ce ne pourra être qu'en faiſant intervenir le pouvoir exécutif. Soit qu'il réuſſiſſe, ſoit qu'il échoue, quelle ſource effrayante de calamités publiques!

Dans un tel état de choſes, la Couronne ſentant ſa faibleſſe, n'ayant preſque rien à perdre, & ne riſquant preſque jamais que de gagner, ne ſera-t-elle pas intéreſſée à épier toutes les occaſions, à ſaiſir tous les moyens de circonvenir, d'embarraſſer, de corrompre l'Aſſemblée Nationale, & d'altérer quelque partie de la Conſtitution? Or, n'eſt-ce pas-là préciſément le contraire du but que doit ſe propoſer tout ſage légiſlateur? Le dernier degré de perfection d'une Conſtitution, n'eſt-il pas de diſtribuer tellement tous les Pouvoirs entre ceux qui doivent en être revêtus, que chacun ayant aſſez de ſes moyens, & devant être content de ſa part, reſpecte celle des autres, pour qu'on reſpecte la ſienne, & ſoit intéreſſé au maintien de la Conſtitution qui les garantit toutes?

N'eſt-il pas encore ſouverainement prudent

d'éviter, à quelque prix que ce ſoit, le danger toujours incalculable de mettre le Dépoſitaire de la force publique aux priſes avec le Corps légiſlatif ? Et comment l'éviter, s'il n'y a point d'intermédiaire ? On eſt frappé d'admiration, quand on conſidère que depuis un ſiècle entier, le Roi d'Angleterre n'a fait uſage de ſa négative qu'une ſeule fois, & que tout y a été combiné avec une telle ſageſſe, avec une telle prévoyance, que les projets de Loix ſuſceptibles d'inconvéniens ont expiré entre les deux Chambres, ſans parvenir juſqu'au Trône. La prérogative royale, attaquée dans pluſieurs de ſes points, n'a pas même eu beſoin de ſe montrer pour être préſervée : les Communes l'ont défendue contre les Pairs ſous Guillaume III & ſous George I, comme les Pairs l'avoient défendue ſous Charles II. Le Trône, reſté inébranlable au milieu de ces diverſes tentatives, n'ayant pas même l'odieux d'une réſiſtance directe, eſt devenu, au contraire, plus favorable & plus ſacré par la modération, par l'amour des ſujets, qui ſeuls en avaient raffermi les fondemens ; & la liberté du Peuple n'y a pas moins gagné que la dignité du Prince. Qu'il y eût eu une Chambre de moins dans le Corps National ; l'Angleterre était encore enſanglantée ſous ces trois règnes.

Ce fut encore un beau mouvement que celui qui porta les deux Chambres du Parlement Bri-

tannique à se dépouiller elles-mêmes de plusieurs parties du Pouvoir exécutif, dont elles avaient été mises en possession dans des temps de troubles, & à les restituer à la prérogative royale. Et dans quel moment, & par quel motif ? Etait-ce pour agrandir un Roi qui les dominât par l'ascendant de son génie ou de sa fortune ? Non. Ce Roi était leur ouvrage, elles venaient de le replacer sur le Trône sanglant de son malheureux Père. Etaient-elles engourdies par une indifférence coupable pour la liberté ? Non ; car, dans le même temps, elles passoient cet acte d'*Habeas Corpus*, dont le titre seul inspire un respect religieux, & qui est l'éternel rempart de la liberté Anglaise. Mais le même motif présidait à l'une & à l'autre action : c'était pour défendre la liberté qu'elles faisaient sanctionner par le Roi le *Bill d'Habeas Corpus* ; & c'était pour la défendre encore qu'elles réunissaient dans la main du Roi la totalité du pouvoir exécutif. En ôtant au Monarque tout moyen de tyrannie, elles ne voulaient s'en réserver aucun. Le Peuple venait d'être opprimé par le Parlement, qui l'avait été à son tour par l'Armée ; elles voulaient défendre le Peuple contre elles-mêmes ; elles voulaient prévenir toutes les oppressions, & enchaîner tous les oppresseurs (1).

(1) Parmi les priviléges usurpés dont elles se dépouillèrent,

Nous ne prétendons point établir une comparaiſon entre la France & les Etats-Unis de l'Amérique ; nous ſavons que ce ſerait faire un étrange abus du raiſonnement & de la parole, que de vouloir aſſimiler deux peuples & deux poſitions auſſi diſſemblables. D'un côté, une République fédérative, formée de treize Républiques naiſſantes dans un monde nouveau ; trois millions d'Habitans, c'eſt-à-dire, cinq cents mille Chefs de famille, preſque tous propriétaires-agriculteurs ; des habitations éparſes, point d'ennemis à combattre, point de voiſins à craindre, des mœurs ſimples, des beſoins bornés : de l'autre, une Monarchie antique dans le vieux monde, vingt-ſix millions d'hommes, dont deux millions au plus propriétaires de terres ; une population amoncelée, toujours des voiſins & des rivaux, ſouvent des ennemis extérieurs, & pour ennemis intérieurs des préjugés, des beſoins, des paſſions, tout ce qui en eſt la ſuite, & tout ce qui doit en être le frein. Mais ſi ces Américains eux-mêmes, en ſi petit nombre, & dans leur naiſſante conformation, n'ont pas pu

---

était le pouvoir abſolu de créer des Loix à elles ſeules ; il fut défendu par un ſtatut, ſous peine de *præmunire*, *de ſoutenir que l'une ou l'autre des deux Chambres du Parlement, ou les deux enſemble, jouiſſent, ſans la participation du Roi, de l'autorité législative.*

conſerver ce gouvernement ſimple, & cette unité de pouvoir qu'ils avaient voulu établir ; ſi leurs Publiciſtes ont parlé comme nous ; ſi M. Adams a écrit *qu'il n'était point de bon Gouvernement, point de conſtitution ſtable, point de protection aſſurée pour* LES LOIS, LES LIBERTÉS ET LES PROPRIÉTÉS DES PEUPLES, *ſans la balance des trois Pouvoirs* ; ſi le Cenſeur injuſte & inconſéquent de M. Adams, M. Livingſton, a dit la même choſe que lui ; ſi M. Livingſton a écrit que *là où le Corps légiſlatif ſerait concentré dans une ſeule Aſſemblée, il finirait toujours par abſorber tout le pouvoir* ; ſi M. Livingſton a fait l'aveu littéral que *pluſieurs Corps légiſlatifs américains, quoiqu'en activité depuis fort peu de temps, avaient déjà été ſaiſis de cette ſoif de pouvoir ſi dangereuſe* ; ſi M. Livingſton a dit que *le partage en deux chambres ſéparées n'était pas encore un expédient aſſez efficace ; que ces deux chambres diſtinctes ne manqueraient pas d'empiéter ſur le pouvoir exécutif ; qu'il falloit confier au pouvoir exécutif & judiciaire un frein ſur la puiſſance légiſlative* (1), ce qui était même introduire quatre pouvoirs au-lieu de trois ; ſi les

(1) Voyez Pages 44, 58, 59, &c. de *l'Examen du Gouvernement d'Angleterre, comparé aux Conſtitutions des Etats-Unis*, Edition de Londres, 1789.

Américains, éclairés par leurs Publiciſtes, convaincus par une prompte expérience, ont preſque tous adopté les trois Pouvoirs dans leur *Chambre des Repréſentans*, leur *Sénat* & leur *Gouverneur*, la néceſſité qu'ils ont reconnue n'eſt-elle pas une démonſtration invincible de la néceſſité à laquelle nous devons céder ? Que le principe une fois admis, il ſe trouve quelques modifications différentes dans ſon application ; en ſera-t-on ſurpris ? Croit-on, par exemple, qu'une couronne héréditaire, & qu'un Gouvernement donné pour trois ans, ne doivent pas entraîner des combinaiſons diverſes ?

Enfin, parmi les Peuples anciens, comme parmi les modernes, tous ceux qui n'ont été ſoumis qu'à une ſeule autorité, ont rampé dans la ſervitude. Les Gouvernemens mi-partis n'ont ceſſé d'être agités de troubles & de convulſions. Ceux qui, ſans avoir encore découvert le moyen précieux de la repréſentation, ont connu l'équilibre des trois Pouvoirs, ſe ſont maintenus dans la paix & dans la liberté. A Sparte, l'autorité était partagée en trois branches, & les Spartiates ont été long-temps ſurnommés *le Peuple le plus heureux de la terre* (1), tandis que les Athéniens, dix ans après les Lois

(1) Voyez *Platon*, *Xenophon*, &c.

de Solon, étaient déja fatigués des diviſions entre l'Aréopage & les Aſſemblées du Peuple. Rome, toujours partagée entre le Sénat & le Peuple, entre les Conſuls & les Tribuns, n'a preſque jamais pu avoir la paix dans ſon enceinte, qu'en allant chercher la guerre au-dehors; s'eſt vue ſans ceſſe obligée, pour défendre ſa liberté, de ſe donner mille Deſpotes paſſagers, tantôt ſous le nom de Décemvirs, tantôt ſous le nom de Dictateurs, & a fini par en avoir un perpétuel ſous le nom d'Empereur. Carthage, ſa rivale, qui avait diviſé l'autorité en trois parts, qui avait diſtribué les Pouvoirs entre ſes Suffetes, ſon Sénat & ſes Aſſemblées du Peuple; Carthage a joui, pendant cinq ſiècles, d'une tranquillité intérieure qui n'a preſque jamais été troublée; heureuſe par ſa liberté, par ſes richeſſes & par ſon commerce.

Il s'en faut bien que nous ayons tout dit; mais nous croyons avoir ſuffiſamment éclairci la ſeconde queſtion que nous avions à examiner, & en vous ſoumettant, MESSIEURS, notre opinion, nous n'héſitons pas à la prononcer. Nous ſommes convaincus que l'ASSEMBLÉE NATIONALE doit être compoſée de deux Chambres, l'une appelée *Chambre des Repréſentans*, & l'autre, *Sénat*.

Ici ſe préſentent pluſieurs queſtions acceſſoires à la queſtion principale.

1°. Comment ſera compoſée la Chambre des Repréſentans ?

La réponſe n'eſt pas difficile : elle ſera compoſée des Députés élus librement & en commun, ſuivant les circonſcriptions, dans les proportions & avec les conditions qui ſeront réglées par l'ASSEMBLÉE NATIONALE.

On a penſé que le nombre de ſix cents Députés ſerait le plus fort qu'on pût admettre, en voulant éviter la perte de temps & le tumulte des Délibérations ; & d'un autre côté il a paru impoſſible de le rendre moins conſidérable, d'après l'étendue de l'Empire.

Il a paru deſirable que les Députés euſſent atteint l'âge de majorité. Ils ne ſeront jamais appelés à régler de plus grands intérêts. Il eſt telle vertu de la jeuneſſe, qui peut devenir un grand défaut en affaires publiques. En tout il eſt difficile de faire faire la Loi par celui que la Loi enchaîne, & d'accorder l'impoſſibilité de diſpoſer de ſon bien avec la faculté de diſpoſer de l'exiſtence de vingt-ſix millions d'hommes. On oppoſe que le choix ne doit être réglé que par la confiance ; mais c'eſt une petite portion de la Société qui choiſit, & celui qu'elle choiſit va influer ſur la Société entière. La Société entière a donc bien le droit de preſcrire les conditions d'un choix dont elle court les riſques.

C'eſt une queſtion de ſavoir ſi une propriété doit ou ne doit pas être exigée dans un Repréſentant de la Nation. Les deux propoſitions contraires ont été ſoutenues par des perſonnes également éclairées, également épriſes du bien public, & qui, de part & d'autre, ont cru parler au nom de la juſtice & de la liberté. Il paraît cependant difficile de nier que l'homme le plus indépendant eſt le plus propre à défendre la liberté ; que l'homme qui eſt le plus intéreſſé à la conſervation d'un pays, eſt celui qui le ſervira le mieux ; que l'homme qui aura le plus à craindre de la vindicte publique, eſt celui qui ſe portera le moins à trahir l'intérêt public. Or, quel eſt le plus indépendant, de celui qui poſsède ou de celui qui ne poſsède point ? quel eſt le plus intéreſſé à la conſervation d'un pays, de celui dont la propriété, dont l'exiſtence tiennent au ſol de ce pays, ou de celui qui, en le quittant, n'aura rien à y regretter ? Quel a le plus à craindre de la vindicte publique, de celui qu'elle peut dépoſſéder pour le punir de ſa prévarication, ou de celui qui, en ſe dérobant par la fuite, pourra braver le juſte reſſentiment des Citoyens qu'il aura trahis ?

Ne pourrait-on pas, pour reſtreindre le moins poſſible l'eſpérance qu'il eſt toujours douloureux de ravir au mérite que la fortune n'a point fa-

vorisé, exiger une propriété immobiliaire quelconque dans un Représentant de la Nation? Ce serait être moins rigoureux que les Anglais, & même que les Américains, qui, en exigeant cette propriété, en ont déterminé la valeur.

2°. De quelle manière sera composé le Sénat?

Sera-t-il formé de ce qu'on appelle à présent la Noblesse & le Clergé? Non, sans doute. Ce serait perpétuer cette séparation d'Ordres, cet esprit de corporation, qui est le plus grand ennemi de l'esprit public, & qu'un partiotisme universel concourt aujourd'hui à éteindre.

D'ailleurs, le nombre de ses Membres devrait être infiniment limité : ce ne serait pas un droit de représentation qu'ils exerceraient, ce seroit une Magistrature politique & judiciaire tout-à-la-fois, qui seroit inhérente à leur personne.

Le Sénat seroit donc composé de Citoyens de toutes les classes, à qui leurs talens leurs services, leurs vertus en ouvriraient l'entrée.

Le nombre pourrait en être fixé à deux cents.

On ne pourrait pas y être admis avant l'âge de 35 ans. Il faudrait y apporter un caractère éprouvé; que ce fût une récompense déja méritée, & non un encouragement donné au hasard, encore moins une faveur arbitraire.

Une propriété territoriale serait nécessaire pour être éligible : celle-ci devrait être déter-

minée ; l'Assemblée Nationale en fixeroit la valeur.

3°. A qui appartiendrait le droit de nommer les Sénateurs ?

Ne serait-ce pas beaucoup trop donner au Roi, que de lui attribuer le droit de les nommer à lui seul ?

Sans doute, le Roi est, par son titre, la source des honneurs & des dignités ; sans doute, & il faut le répéter, non pour l'intérêt des Rois qu'on ne flatte plus, mais pour le bonheur des Peuples qu'on ne doit pas égarer, l'autorité royale une fois restreinte dans ses justes bornes, une fois mise dans l'impossibilité d'abuser, on ne peut trop s'empresser de lui fournir tous les moyens dont elle a besoin pour se conserver intacte, & pour remplir le mandat qu'elle a reçu de la Société. Outre qu'il est juste que celui qui a la charge de punir, en soit consolé par la faculté de récompenser, il est nécessaire que l'individu qui seul doit contenir des millions d'hommes, ait toutes les forces morales qui peuvent compenser cette disproportion physique.

Mais il est un principe qui doit passer avant tout : c'est que cette dignité entraînant des fonctions nationales, ne peut se conférer sans le concours de la Nation.

La nomination des Sénateurs ne pourroit-elle

pas être partagée entre le Roi & les Représentans, ou bien entre le Roi & les Etats-Provinciaux ; de manière que le Roi choisît un sujet sur la présentation qui lui seroit faite de plusieurs, soit par les Représentans, soit par les Provinces (1) ?

4°. Cette Magistrature, cette dignité sénatoriale, seroit-elle pour un temps limité ? Serait-elle à vie ? Serait-elle héréditaire ?

Pour un temps limité, ne manquerait-elle pas son but ? pourroit-elle acquérir cette consistance, se former cet esprit, trouver cet intérêt distinct, nécessaires pour mettre un poids de plus dans la balance politique ? Ne seroit-ce pas, comme on l'a dit, au lieu de deux Chambres, deux Bureaux d'une même Chambre ?

A vie, ces différens objets pourraient être remplis : mais n'auroit-on pas à craindre d'autres inconvéniens ? Les mutations ne seroient-elles pas trop fréquentes ? Le Roi, qui doit avoir des moyens d'influence, n'en auroit-il pas trop ? Le renouvellement continuel de ce Sénat n'entretiendroit-

(1) Il est évident qu'à l'instant de la création, la première nomination devroit être faite, soit par les Représentans, soit par les Provinces, avec la simple ratification du Roi. On ne peut pas imaginer de donner à la Couronne une influence pareille à celle de deux cents nominations au même instant dans le Corps législatif.

il pas, ſoit dans ſon ſein, ſoit à ſon entrée, trop d'ambition, trop de mouvement, trop d'activité ?

Celui qui, par la puiſſance de la Loi, eſt sûr de tranſmettre ſa dignité à l'aîné de ſes fils, n'eſt-il pas plus indépendant de la faveur que celui qui, revêtu d'une dignité viagère, veut en profiter pour répandre ſur ſa famille des graces d'une autre eſpèce ?

D'un autre côté, c'eſt une forte objection contre l'*hérédité*, qu'un individu naiſſe inveſti d'une magiſtrature judiciaire & politique, par conſéquent diſpenſé de la mériter, & sûr de l'exercer, même ſans capacité pour la remplir.

Après avoir examiné & balancé tous les inconvéniens de chaque parti, peut-être trouvera t-on que faire nommer les Sénateurs par le Roi, ſur la préſentation des Provinces, & ne les faire nommer quà vie, ſerait encore le moyen le plus propre à concilier tous les intérêts. L'influence du Roi exiſterait ; elle ſerait modérée, & le principe ſerait ſatisfait par le concours que la Nation aurait dans la nomination ; le Sénat ne ſerait jamais compoſé que de citoyens choiſis ; & cependant la durée de cette magiſtrature, qui ſerait à vie, la perpétuité de ce Sénat qui ne ſe renouvellerait qu'inſenſiblement & par individus, y formeraient les nuances néceſſaires pour différen-

cier les deux Chambres, autant qu'il le faudrait, ſans les rendre étrangères l'une à l'autre.

Quelles objections pourrait-on encore élever contre ce Sénat ?

Il eſt impoſſible d'y entrevoir aucun des dangers de l'Ariſtocratie.

Qu'eſt-ce que l'ariſtocratie de deux cents Sénateurs pris *dans toutes les claſſes des Citoyens*, qui n'auraient pas de pouvoir indépendant, & qui ſe trouveraient placés entre un Monarque & les repréſentans de 26 millions d'hommes ?

L'ariſtocratie à craindre eſt celle qui diviſe une Nation en pluſieurs Nations ; qui ſépare des familles d'avec d'autres familles ; qui réclame des priviléges, des exemptions; qui s'empare excluſivement des emplois publics ; qui prétend faire reſpecter juſqu'à ſes crimes, & qui défend à la Loi de les punir.

Mais, MESSIEURS, fixez un inſtant vos regards ſur l'Angleterre. Dites ſi la juſtice, ſi la raiſon même permettent d'y concevoir la crainte de l'ariſtocratie ? Quelle différence cependant entre ſa Chambre des Pairs & le Sénat qui vous eſt propoſé ! Le nombre de ſes Pairs eſt indéterminé ; celui de vos Sénateurs ſerait borné : ſes Pairs ſont nommés par le Roi ſeul ; vos Sénateurs ſeraient nommés par la Nation & le Roi : ſes Pairs ſont héréditaires,

héréditaires ; vos Sénateurs seraient tout au plus à vie. Eh bien ! Messieurs, même avec ces différences qui seraient toutes à notre avantage, cherchez en Angleterre un seul des maux que l'on peut avoir à redouter de l'aristocratie. Voyez, dans la Chambre des Communes, les fils, les frères de tous ces Chefs de famille, qui, revêtus d'une Magistrature personnelle, siégent dans la Chambre haute. Voyez dans le Ministère, dans l'Armée, sur la Flotte, si la Pairie est un titre de préférence. Le fils du Roi, depuis sept ans, court les mers ; il a commencé par le dernier emploi de la marine, & il n'est encore aujourd'hui que Capitaine d'une Frégate. Là, les emplois appellent le mérite ; là, on ignore cet odieux nom de parvenu, qui, dans d'autres Pays, a été si long-temps l'aliment de l'orgueil, & une insulte à la vertu & à l'humanité. Le Chancelier York était l'Oracle de l'Angleterre, & l'extrême simplicité de son origine ajoutait encore au respect qu'on portait à sa personne. Lord Ferrers, dans un accès de colère, tue un de ses Domestiques ; il est jugé, condamné au dernier supplice. Sous la Reine Anne, les Communes compromettent la liberté du Peuple par le despotisme qu'elles veulent exercer sur l'élection de leurs Membres ; la liberté du Peuple est sauvée par les Pairs. Nous ne citons qu'un exemple sur chaque objet, Messieurs ; nous pourrions en citer

mille. Qu'on nous montre un Pays sur la terre où le respect pour les droits de l'homme soit plus profondément imprimé & plus religieusement observé.

On oppose que ces Sénateurs n'étant pas les Représentans du Peuple, ne peuvent rien être dans le Pouvoir législatif ; mais n'est-ce pas une dispute de mots ? Ils ne seraient pas les Représentans du Peuple ; mais ils seraient ses Mandataires. Le Peuple leur aurait confié une partie du Pouvoir qui lui appartient. Ce serait toujours en vertu d'une volonté commune, énoncée primitivement, qu'ils auraient le droit d'exercer une volonté particulière dans la formation des Loix.

Troisième Question. *Quels seront l'espèce d'action & le divers degré d'influence de chaque portion du Corps législatif ?*

Il est temps de passer à la troisième question principale. *Quels seront l'espèce d'action & le divers degré d'influence de chaque portion du Corps législatif ?*

Ce serait au Roi seul, comme ayant seul une existence séparée & perpétuelle, qu'appartiendrait le droit de convoquer le Corps législatif, & il ne pourrait s'en dispenser, aux époques réglées par la Constitution. Ce serait lui qui mettrait cette grande Assemblée en exercice & en vacance, conformément aux Lois ; il pourrait non-seulement la protéger, mais la

dissoudre, pourvu qu'à l'instant même il en convoquât une nouvelle.

La Chambre des Représentans aurait, comme celles des Etats Américains & comme les Communes d'Angleterre, le droit exclusif de délibérer sur les subsides, d'en fixer l'étendue, la durée, le mode, sur la demande qui en serait faite par le Roi. Le Sénat ne pourrait que consentir ou refuser purement & simplement l'acte que lui enverraient les Représentans. A ces derniers seuls appartiendrait non-seulement la délibération première, mais même l'entière rédaction de toute Loi bursale; & cette force irrésistible, perpétuelle, toujours renaissante dans un Etat, ne serait jamais à d'autres qu'à la Nation.

Le Sénat serait un Tribunal suprême de Justice, mais dans un seul cas. C'est devant lui que seraient poursuivis, c'est par lui que seraient jugés publiquement tous les Agens supérieurs du pouvoir public, accusés d'en avoir fait un usage contraire à la Loi. La Chambre seule des Représentans pourrait intenter l'accusation. Tout particulier, & même tout Corps, ne pourrait que dénoncer aux Représentans. Cet objet devait être indiqué; ce n'est pas le

moment de se livrer à la discussion qu'il pourra entraîner (1).

La police intérieure de chaque Chambre lui appartiendrait privativement.

Du reste, tout autre acte, tout acte de législation pourrait prendre naissance indifférem-

---

(1) On aura peine à croire que ce moyen d'établir la responsabilité des Ministres, d'assurer tout-à-la-fois la punition des mauvais & la sécurité des bons ; que ce moyen, qui n'est autre chose que l'*empéachement* porté par les Communes d'Angleterre par-devant la Chambre des Pairs, ait pu fournir un prétexte pour comparer notre Sénat avec le *Sénat*, avec le *Conseil des Dix*, & même avec les *Inquisiteurs d'Etat de Venise*. On est honteux d'avoir à répondre à de pareilles absurdités : mais ce cri a été répété ; vingt pamphlets ont saisi l'idée heureuse de cette comparaison brillante, & ont espéré la propager. Tous les Citoyens ne peuvent pas être également instruits ; trop souvent des mots vuides de sens ont gouverné le monde : il faut montrer au Peuple à quel point on le trompe.

Le Sénat de Venise est composé de Nobles, qui, chargés du Pouvoir exécutif dans ce Sénat, exercent le Pouvoir législatif dans le Grand-Conseil, le Pouvoir judiciaire dans les Quaranties, ainsi que dans tous les autres Tribunaux, & réunissent par conséquent tous les Pouvoirs. Le *Conseil des Dix*, qui fait partie du Sénat & du Grand-Conseil, juge les procès criminels des Nobles, les crimes de lèse-Majesté publique, la conduite des Commandans ; jette les accusés dans un cachot, ne leur permet le secours d'aucun

ment dans l'une ou l'autre Chambre. Il ne faut pas que l'une des deux ait toujours ſur l'autre l'avantage d'exercer une cenſure continuelle. Il ne faut point qu'une bonne Loi meure, parce que l'idée en ſera venue dans le Sénat plutôt que parmi les Repréſentans. Il faut qu'il

---

Conſeil, les juge en ſecret, & les condamne arbitrairement. Les *Inquiſiteurs d'Etat* ſont au nombre de trois, deux Sénateurs du Conſeil des Dix, & un Conſeiller du Doge. Ils exercent un pouvoir abſolu ſur la vie de tous les Sujets Vénitiens, ne ſont tenus de rendre aucun compte, de communiquer avec qui que ce ſoit, quand ils ſont tous trois du même avis; non-ſeulement jugent, mais font exécuter leurs jugemens en ſecret, &, ſur le rapport de deux eſpions, envoient noyer un malheureux à qui il ſera échappé quelques paroles indiſcrettes ſur le Gouvernement.

Si l'on diſoit à un Pair Britanique, lorſqu'il va juger ſolemnellement un Miniſtre prévaricateur, qu'il va remplir l'Office d'un Inquiſiteur d'Etat de Veniſe; ſi l'on diſait à un Membre des Communes, lorſqu'au nom de la Nation il pourſuit l'oppreſſeur de la Nation, qu'il fait le métier d'un eſpion de Veniſe, l'un & l'autre ſeraient un peu ſurpris.

Citoyens, méfiez-vous de ceux qui vous trompent, & ne méconnaiſſez pas ceux qui vous reſtent fidèles. Vos vrais amis ſont ceux qui tonnaient il y a deux mois pour votre liberté menacée, qui, bravant toutes les vengeances miniſtérielles, défendaient le Peuple & le Trône des dangers & des piéges dont ils étaient entourés, & qui, aujourd'hui

exiſte entre les deux Chambres une noble émulation à qui ſervira le mieux l'Etat, & un reſpect réciproque entretenu par l'idée qu'elles ſont deſtinées à ſe juger tour à tour.

L'acte paſſé dans une Chambre ſerait porté à l'autre. Après le conſentement des deux, il

---

que tout eſt calme, que tout eſt pur dans la région du Gouverment, parlant un langage de paix, ne travaillant qu'à établir vos droits & à remplir vos vœux, aiment mieux vous préſenter des eſpérances réelles que des craintes chimériques, & vous conſoler par l'idée des biens que vous allez recueillir, que vous tourmenter encore par le ſouvenir des maux que vous avez ſoufferts. Citoyens & Repréſentans, armons-nous contre toutes ces inſinuations perfides, contre toutes ces méfiances funeſtes par leſquelles on veut nous troubler & nous diviſer. Inſtruiſons-nous par l'hiſtoire des autres Peuples. C'étaient les mêmes reſſorts que faiſaient jouer en Angleterre, il y a un ſiècle & demi, ceux qui la rendirent ſi malheureuſe à cette époque. C'était auſſi par la terreur qu'ils cherchaient ſans ceſſe à ſoulever le Peuple & à dominer le Parlement. Un jour c'était une armée de Français qui devait deſcendre en Angleterre; le lendemain c'était une armée Eſpagnole; un autre jour on devait faire ſauter la Cité; on avait miné juſqu'à la Tamiſe. Etaient-ce les bons Citoyens, étaient-ce les véritables amis de la liberté, qui tourmentaient ainſi le Peuple innocent & malheureux? Non, ſans doute. Les véritable amis du Peuple & de la liberté étaient ceux qui avaient fait ſupprimer la Chambre étoilée, qui avaient fait annuller la taxe des Vaiſ-

ſerait préſenté à la Sanction Royale. Il faudrait la réunion des trois volontés, pour en faire une Loi ; ſans l'accord des deux Chambres, l'acte ne ſerait pas même annoncé au Roi ; ſans la Sanction du Roi, l'accord des deux Chambres n'aurait rien produit.

Mais la Sanction du Roi ſera-t-elle le ſeul acte d'autorité légiſlative qu'il puiſſe exercer ? ſera-t-elle le ſeul genre de concours qu'il puiſſe avoir dans la formation des Loix ? Cette queſtion a encore diviſé de bons eſprits & de bons Citoyens.

Nous nous ſommes décidés pour l'affirmative.

En vain les partiſans de l'opinion contraire diſent-ils que le Roi doit pouvoir, alternativement, ou ſanctionner une Loi qui ſera préſentée par la Nation, ou propoſer une Loi qui

---

ſeaux, qui avaient obtenu la pétition de droits & la triennalité des Parlemens, & qui avaient ſenti que là devait ſe borner la liberté légitime. Les autres étaient ceux qui s'honoraient alors, & que l'Hiſtoire a flétris depuis, des noms d'*indépendans*, d'*agitateurs*, de *niveleurs* ; qui avaient plutôt ſoif de la domination pour eux, que de la liberté pour leurs Concitoyens ; qui, ne pouvant exiſter que par le trouble, ſacrifiaient à leur ambition, Peuple, Roi, Parlement, & qui, après n'avoir ceſſé d'invoquer la grande Charte, finirent par la fouler aux pieds, avec plus de mépris qu'elle n'en avait jamais eſſuyé auparavant.

ſera conſentie par la Nation ; que ce qui importe, c'eſt qu'une ſeule volonté ne ſuffiſe pas pour régler le deſtin d'un Peuple entier ; que celui qui revêtu du Pouvoir exécutif, qui, chargé du gouvernement, embraſſe toutes les parties du grand enſemble, eſt celui qui doit incomparablement le mieux connaître quelles Loix ſont néceſſaires, & quelles Loix ſont abuſives.

Des motifs bien plus puiſſans nous ont déterminés dans le partage que nous avons fait de l'autorité légiſlatrice.

Qu'eſt-ce que la Loi ? L'expreſſion de la volonté générale. Elle doit donc naître au milieu des Repréſentans de tous.

Celui qui a conçu le projet d'une Loi, qui en a rédigé tous les articles, peut avoir une idée que perſonne ne pénètre, peut tendre un piége ſi bien couvert, qu'aucun œil ne l'apperçoive. La Nation pourrait tomber dans les embûches d'un Miniſtre ambitieux & perfide.

Nous ſavons bien que le Gouvernement aura toujours un inſtrument, un organe ; mais l'obligation d'en chercher, la peine qu'il aura quelque fois à en trouver, feront toujours des difficultés de plus, & des chances de moins pour lui. Tous ſes projets d'ailleurs ſeront diſcutés alors avec liberté, avec égalité, avec impartialité. Au-lieu de cela, faites tomber une Loi

directement du Trône au milieu de l'Assemblée Nationale: tantôt elle sera débattue avec réserve; ce qui sera un mal, car les Délibérations doivent être libres; tantôt elle sera critiquée sans ménagement; ce qui sera un autre mal, car la Majesté Royale ne doit pas être compromise.

Si le Gouvernement a une fois l'initiative, il l'aura toujours. Instruit plus promptement de ce qui se passe dans tout l'Empire, il aura toujours une Loi prête pour le moment; le Peuple s'accoutumera à la recevoir de lui; il changera le sentiment de sa puissance en un sentiment de sujétion & de dépendance. Une époque viendra où le Ministère mêlera les piéges avec les bienfaits, & où la Nation perdra sa liberté pour avoir abandonné son droit.

Nous n'avons donc pas hésité à penser que l'initiative, la proposition, la discussion, la rédaction de la Loi doivent appartenir aux deux Chambres, & la Sanction seule au Roi. Il y a plus: nous n'avons envisagé jusqu'ici la prérogative Royale que sous ses rapports d'utilité publique: mais en la considérant même sous le rapport de celui qui en est revêtu, & en rendant cet hommage aux vertus du Prince qui nous gouverne, de nous permettre une seule pensée dont il soit personnellement l'objet, quand l'intérêt de la

Nation réclame toutes nos facultés, nous aimons à nous dire que s'il compare le dernier état des choſes avec celui que nous propoſons d'établir, il doit trouver ſa prérogative infiniment rehauſſée, loin d'être deſcendue. Certes, c'eſt un plus noble emploi, c'eſt une plus grande deſtinée pour un homme, d'appoſer, par ſa volonté particulière, le ſceau de la Loi à la volonté générale, que de ſoumettre des projets de Loix aux éternelles diſcuſſions, aux critiques amères & aux refus dédaigneux de treize corporations iſolées, qui en étaient venues au point d'attribuer à leur conſentement la vertu légiſlative, & qui diſaient la *ſanction de l'enregiſtrement.*

Enfin s'élève une dernière & importante queſtion : cette Sanction qui ſera le partage du Roi dans le Pouvoir légiſlatif, ſera-t-elle indiſpenſablement néceſſaire à la Loi ? Pourra-t-il la refuſer ? Aura-t-il une négative, un *veto ?* Le Sénat en aura-t-il un ? Ce *veto* ſera-t-il *illimité* ou *ſuſpenſif ?*

Cette queſtion devant être l'objet d'un travail particulier, nous nous bornerons à poſer ici des principes généraux.

Après l'examen le plus approfondi, il a paru à la pluralité d'entre nous, que demander ſi le Roi aurait un *veto illimité*, c'était demander s'il aurait une Sanction.

S'il doit arriver un terme où l'Assemblée Nationale pourra se passer de la Sanction Royale, cette Sanction n'existe pas; le Roi n'est pas portion du Corps législatif.

Si la Sanction n'existe pas, si le Roi n'a pas de *veto illimité*, s'il n'est pas portion du Corps législatif, alors il n'y a pas de moyen de sauver la prérogative Royale; il n'y a pas d'obstacle insurmontable aux entreprises de la Puissance législative sur la Puissance exécutrice, à l'invasion, à la confusion des Pouvoirs, par conséquent au renversement de la Constitution, & à l'oppression du Peuple (1).

Une fois les Loix bursales remises à la disposition des Représentans du Peuple, UNE FOIS LA CONSTITUTION FIXÉE, que pourra-t-on craindre du *veto illimité* que cette Constitution aura donné au Roi?

Une nouvelle Loi sera proposée: ou elle sera avantageuse à la prérogative Royale, ou elle lui sera indifférente, ou elle lui sera nuisible.

---

(1) Si la Puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corps législatif, celui-ci sera despotique; car, comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres Puissances. *Montesquieu, Esprit des Loix, Liv.* II, *Chap. VI.*

Si avantageuſe, le Roi ira au-devant.

Si indifférente, le Roi n'aura aucun intérêt à l'empêcher : il aura un intérêt contraire ; les mauvais Rois eux-mêmes deſirent que de bonnes Loix faſſent fleurir leur Royaume.

Si nuiſible, alors non-ſeulement il eſt bon, mais il eſt néceſſaire que le Roi puiſſe l'empêcher, qu'il puiſſe préſerver la Conſtitution, dans laquelle ſa prérogative Royale aura été calculée non pour l'avantage du Monarque, mais pour celui des Sujets.

Que ſi le Roi faiſait uſage de ſa négative dans les deux premiers cas, s'il frappait du *veto* une Loi indifférente ou avantageuſe à ſa prérogative, certes, il faudrait que cette Loi fût bien mauvaiſe, pour qu'il aimât mieux compromettre ſon repos & ſacrifier ſon intérêt que de la laiſſer paſſer. Alors, plus que jamais, il faudrait admettre, ce ne ſerait pas aſſez, il faudrait bénir le *veto* qui empêcherait une telle Loi d'exiſter.

On ne conçoit pas davantage quelles craintes pourrait inſpirer le *veto* du Sénat. Sa réſiſtance aura toujours pour but, ou de défendre les Repréſentans de la Nation contre les entrepriſes du Trône, ou de défendre la prérogative du Trône contre les entrepriſes des Repréſentans, ou de défendre la conſervation de ſes propres privi-

léges : dans tous ces cas, il maintiendra la Conſtitution.

Quelle ſerait l'exiſtence du Sénat ? de quelle conſidération jouirait-il ? quelle influence aurait-il ? comment pourrait-il briſer, détourner le choc entre les Repréſentans & le Roi ? enfin, quelle balance, quelle union eſpérer entre les deux Chambres, ſi elles n'ont pas l'une ſur l'autre un *veto illimité ?*

En deux mots, ſi l'on ôte au Roi le *veto illimité*, à plus forte raiſon l'ôtera-t-on au Sénat : voilà donc la Chambre des Repréſentans puiſſance unique & ſans bornes.

Si en laiſſant au Roi le *veto illimité*, on l'ôte au Sénat ; voilà donc le Roi & la Chambre des Repréſentans expoſés perpétuellement à être aux priſes.

Que, dans les Conſtitutions Américaines, les Gouverneurs reſpectifs des treize Etats n'ayent qu'un *veto ſuſpenſif*, cela peut être adapté à leur poſition : ces Gouverneurs ſont paſſagers ; ils ont, l'un dans l'autre, environ deux cents trente mille hommes à gouverner ; leur prérogative n'a pas beſoin d'être maintenue avec une grande rigueur ; ils ont autant de défenſeurs de cette prérogative qu'il y a de Citoyens qui eſpèrent bientôt leur ſuccéder dans leur emploi. Mais qu'on parte de-là pour croire que

ce même *veto* ſuffit à un Monarque héréditaire, à un Roi qui a vingt-ſix millions de Sujets à gouverner, dont la prérogative eſt perpétuellement enviée & a beſoin de l'exercice le plus actif, c'eſt ce qui cauſe toujours un nouvel étonnement.

Il ſerait poſſible de prouver qu'en dernière analyſe, mettre en queſtion ſi le *veto* du Roi ſera *ſuſpenſif* ou *illimité*, c'eſt mettre en queſtion ſi l'on aura ou ſi l'on n'aura pas de Roi : or, la volonté de la Nation eſt qu'il y ait un Roi, & la liberté de la Nation a beſoin d'un Roi, a beſoin de la prérogative du Roi, a beſoin de la Sanction du Roi ; enfin, nous ne craindrons pas de répéter, en finiſſant, ce que M. le Comte de Mirabeau a dit avec l'énergie qui le caractériſe, *qu'il vaudrait mieux vivre à Conſtantinople qu'en France, ſi l'on pouvait y faire des Loix ſans la Sanction Royale.*

RÉSUMONS. Parmi les différentes queſtions que nous avons parcourues, il en eſt pluſieurs ſur leſquelles nous avons laiſſé la déciſion incertaine, non pas que nous n'ayons auſſi une opinion formée à cet égard, mais parce que cette opinion pouvoit rencontrer des difficultés qui ne ſont pas encore ſuffiſammment éclaircies. Nous écartons pour l'inſtant toutes ces queſtions ſecondaires ; nous nous bornons à ré-

ſumer les queſtions principales ſur leſquelles notre ſentiment a été entièrement prononcé, & nous tenons pour principes certains :

1°. Que le Corps légiſlatif doit être compoſé de trois parties, du Roi, d'un Sénat, & des Repréſentans de la Nation.

2°. Que ce doit être le droit & le devoir du Roi, de convoquer le Corps légiſtatif aux époques fixées par la Conſtitution; qu'il peut le proroger, & même le diſſoudre, pourvu qu'à l'inſtant il en convoque un nouveau.

3°. Que toute délibération pour les ſubſides doit prendre naiſſance dans la Chambre des Repréſentans, ſur la demande du Roi; qu'à eux ſeuls doit appartenir le droit de dreſſer l'acte qui les accordera, & que le Sénat ne doit pouvoir que conſentir ou rejeter cet acte purement & ſimplement.

4°. Que le Sénat doit être ſeul Juge des Agens ſupérieurs du Pouvoir public, accuſés d'en avoir fait un uſage contraire à la Loi; que la Chambre des Repréſentans doit être ſeule Accuſatrice; & que l'accuſation, le procès & le jugement doivent être publics.

5°. Que chaque Chambre doit juger privativement ce qui concernera ſa police & ſes droits particuliers.

6°. Que tout autre objet, que tout acte

302

de législation doit être commun aux deux Chambres; qu'il peut prendre naissance indistinctement dans l'une ou dans l'autre, & que s'il passe dans l'une, il doit être porté à l'autre.

7°. Que la Sanction Royale est nécessaire pour la formation de la Loi.

8°. Que l'initiative, c'est-à-dire, la proposition & la rédaction des Loix doivent appartenir exclusivement aux deux Chambres, & la sanction seule au Roi.

9°. Qu'aucune Loi ne peut être présentée à la Sanction Royale sans avoir été consentie par les deux Chambres.

10°. Que les deux Chambres doivent avoir la négative ou le *veto* l'une sur l'autre, & que le Roi doit l'avoir sur les deux.